

HUGO NIGRO MAZZILLI

A DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS EM JUÍZO

MEIO AMBIENTE • CONSUMIDOR • PATRIMÔNIO
CULTURAL • PATRIMÔNIO PÚBLICO e outros interesses

29ª edição

atualizada pelo novo Código de Processo Civil

2016



**Editora
Saraiva**



Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César — São Paulo — SP
CEP 05413-909

PABX: (11) 3613 3000

SAC: 0800 011 7875

De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30

www.editorasaraiva.com.br/contato

Produção gráfica Marli Rampim

Impressão Bartira

Acabamento Bartira

ISBN 978-85-472-0628-4

Mazzilli, Hugo Nigro

A defesa dos interesses difusos em juízo : meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses / Hugo Nigro Mazzilli. – 29. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2016.

1. Ação civil - Brasil 2. Interesses difusos (Direito) - Brasil 3. Processo civil - Brasil I. Título.

CDU-347.922.33(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Interesses difusos : Defesa : Processo civil 347.922.33(81)

Data de fechamento da edição: 24-5-2016

Dúvidas?

Acesse www.editorasaraiva.com.br/direito

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

105.768.029.001

971864

ÍNDICE SISTEMÁTICO

<i>Trabalhos publicados</i>	5
<i>Breve currículo do autor</i>	11
<i>Nota à 29ª edição</i>	15
<i>Siglas e abreviaturas</i>	19

TÍTULO I

INTERESSE E LEGITIMAÇÃO

CAPÍTULO 1

As várias categorias de interesses

1. Interesse público e interesse privado	47
2. Interesse público primário e secundário	49
3. Interesses transindividuais e sua tutela coletiva	50
4. Interesses difusos	53
5. Interesses coletivos	55
6. Interesses individuais homogêneos	56
7. Conclusões	58

CAPÍTULO 2**Legitimação ordinária
e extraordinária**

1.	Legitimação ordinária.....	63
2.	Legitimação extraordinária.....	63
3.	Conclusão	68

TÍTULO II**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA
E O MINISTÉRIO PÚBLICO****CAPÍTULO 3****Ação civil pública**

1.	O que é ação civil pública ou ação coletiva.....	73
2.	Ações de iniciativa do Ministério Público.....	75
3.	Ações fundadas na Constituição da República.....	75
4.	Ações fundadas no Código Civil.....	76
5.	Ações fundadas no Código de Processo Civil.....	76
6.	Ações fundadas no Código de Processo Penal	77
7.	Ações fundadas no Estatuto da Criança e do Adolescente	78
8.	Ações fundadas na legislação trabalhista.....	79
9.	Ações fundadas na Lei de Registros Públicos	79
10.	Ações fundadas na Lei de Loteamentos	79
11.	Ações fundadas em leis diversas	80

CAPÍTULO 4**A atuação do Ministério Público
no processo civil**

1.	Atuação no processo civil em geral.....	85
2.	A causa e a finalidade da atuação	90

3.	A obrigatoriedade da ação civil pública.....	93
a)	O dever de agir	93
b)	O caráter vinculado da atuação	95
c)	O princípio da obrigatoriedade na Lei n. 7.347/85.....	96
d)	O princípio da discricionariedade controlada.....	96
4.	A não-propositura da ação civil pública	99
5.	A obrigação de assumir a ação	100
6.	Intervenção pela natureza da lide	100
7.	Intervenção pela qualidade da parte.....	101
8.	Vinculação ou desvinculação ao interesse	103
9.	Limites da atuação vinculada	104
10.	Natureza jurídica da intervenção pela qualidade da parte.....	105
11.	Pluralidade de membros do Ministério Público.....	106
12.	Hipóteses de intervenção protetiva	108
13.	Limites ao poder de impulso	109
14.	A defesa de interesses individuais	112
15.	A defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.....	113
16.	Impetração de mandado de segurança	118
17.	A jurisdição voluntária	119
18.	O Ministério Público como réu	121
19.	A falta de intervenção do Ministério Público	123
20.	O Ministério Público e a litigância de má-fé.....	126

TÍTULO III

A DEFESA DOS INTERESSES

DIFUSOS E COLETIVOS

NAS LEIS NS. 7.347/85 E 8.078/90

CAPÍTULO 5

Origens e alterações da Lei n. 7.347/85

1.	Os primeiros trabalhos.....	131
----	-----------------------------	-----

2.	Cotejo entre os projetos	132
3.	Alterações trazidas pela legislação subsequente	135
4.	Restrições ao sistema de defesa coletiva	137
5.	Litisconsórcio e compromisso de ajustamento	137
6.	O Código de Processo Civil de 2015	138
a)	Generalidades	138
b)	O papel dos precedentes	150
c)	A vedação do acesso coletivo à jurisdição	155
d)	A suspensão das ações individuais	156
e)	A disciplina da coisa julgada coletiva	164
f)	Conclusão	164

CAPÍTULO 6

Objeto da Lei n. 7.347/85

1.	Campo de incidência	167
2.	O veto imposto à Lei n. 7.347/85	170
3.	A defesa de qualquer interesse transindividual	171
4.	Causa de pedir e natureza do pedido	171
5.	A defesa do patrimônio público e da probidade administrativa ..	175
6.	O controle do ato administrativo	175
7.	Os princípios da eficiência e da razoabilidade	180
8.	Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade	181
9.	A defesa do contribuinte e de outros interesses análogos	186
10.	Os danos morais e patrimoniais	186
11.	Direito de resposta coletivo	189
12.	Distinção entre ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo	190

CAPÍTULO 7

Proteção ao meio ambiente

1.	A proteção legal ao meio ambiente	195
2.	Conceito de meio ambiente	200
3.	A proteção às coisas, aos animais e aos vegetais	201
4.	Consciência social da preservação ambiental	203
5.	Legitimação para a ação ambiental	204

CAPÍTULO 8

Proteção ao consumidor

1.	Conceito doutrinário de consumidor	209
2.	Conceito legal de consumidor	211
3.	Direitos do consumidor	214
4.	Cláusulas abusivas	216
5.	Consumidores diversos	220
6.	O papel do Ministério Público	220
7.	O consumidor individual	223
8.	O Ministério Público e o atendimento ao público	225
9.	A defesa do consumidor no campo da propaganda	226
10.	O ônus da prova	228
11.	Crítica sobre a defesa do consumidor	228
12.	Conclusões	229

CAPÍTULO 9

Proteção ao patrimônio cultural

1.	Generalidades	231
2.	O patrimônio cultural	232
3.	O patrimônio artístico e estético	232
4.	O tombamento	233

CAPÍTULO 10

Proteção ao patrimônio público e social

1.	O patrimônio público e a improbidade administrativa	235
	a) Quem defende o patrimônio público	235
	b) A moralidade administrativa	237
	c) O papel do Tribunal de Contas	239
	d) O objeto da investigação e o polo passivo	239
2.	Os atos de improbidade administrativa	241
	a) Os atos que importem enriquecimento ilícito	242

b) Os atos que importem lesão ao erário	243
c) Os atos que atentem contra os princípios da Administração...	243
3. A responsabilidade	244
4. A questão do prejuízo	246
5. As sanções	250
6. A competência nas ações de improbidade administrativa	254
7. A prescrição	256
8. O processo	258
9. O Ministério Público na defesa do patrimônio público	263
10. O patrimônio social.....	273

CAPÍTULO 11

Tombamento

1. O tombamento como forma de proteção administrativa	275
2. Outras formas especiais de proteção	277
3. Natureza jurídica do tombamento	281
4. Conclusões	282

CAPÍTULO 12

Tutela definitiva e provisória e as ações individuais

1. Tutelas definitivas e provisórias	285
a) Provimentos jurisdicionais possíveis	285
b) Provimento mandamental	287
c) Provimento injuntivo	289
2. Rito processual.....	289
3. Tutelas de urgência	290
4. Antecipação da tutela	293
5. Ações individuais e sua suspensão	294

CAPÍTULO 13

Ação penal para defesa de interesses transindividuais

1. Generalidades	303
a) O direito de punir.....	303

b) Tutela penal de interesses transindividuais	304
c) Prejudicialidade entre ação civil e ação penal	304
d) Prejudicialidade entre ação penal e ação civil.....	305
2. Iniciativa da ação penal	308
3. A ação penal privada subsidiária	308
4. Assistência ao Ministério Público	309

CAPÍTULO 14

Ações declaratórias e constitutivas

1. Ações alcançadas pela Lei n. 7.347/85.....	311
2. A norma residual de proteção a outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos	313

CAPÍTULO 15

Conexidade, continência e litispendência

1. Conexidade e continência.....	315
2. Litispendência	318
3. Unidade ou extinção de processos	322

CAPÍTULO 16

Competência

1. As regras gerais.....	325
2. As questões decorrentes das relações do trabalho.....	328
a) A competência da Justiça do Trabalho.....	328
b) O meio ambiente do trabalho	330
c) Os interesses transindividuais indiretamente ligados às relações do trabalho	335
3. A competência absoluta	337
4. A competência em matéria de interesses transindividuais	337
a) Interesses difusos e coletivos.....	337
b) Interesses individuais homogêneos	337
c) Os limites da competência territorial do juiz prolator	338
d) Conclusão.....	343
5. A competência em matéria de defesa do consumidor	344
a) A competência relativa.....	344
b) O domicílio dos substituídos.....	346

6.	A competência em matéria de infância e juventude	347
7.	Os danos nacionais e regionais	347
8.	O critério da prevenção	350
9.	O interesse da União e de vários Estados	351
10.	A disputa sobre direitos indígenas	357
11.	A questão do foro por prerrogativa de função	358
12.	A inexistência de juízo universal nas ações coletivas	365
13.	A competência para a liquidação e a execução	366
14.	Considerações finais	366

CAPÍTULO 17

Legitimação ativa

1.	Legitimados ativos	369
2.	Representatividade adequada	375
3.	Legitimação das associações civis, dos partidos políticos, dos sindicatos e das fundações privadas	383
	a) Legitimação das associações civis	383
	b) Legitimação dos partidos políticos	390
	c) Legitimação dos sindicatos	391
	d) Legitimação das fundações privadas	396
4.	A legitimação ativa do Ministério Público	397
5.	Legitimação concorrente	405
6.	Ampliação da legitimidade ativa	406
7.	Os cidadãos e os titulares de interesses individuais	407

CAPÍTULO 18

Litisconsórcio e assistência

1.	Generalidades	413
2.	Litisconsórcio	413
3.	Litisconsórcio ulterior e aditamento à inicial	417
4.	Ministério Público autor e fiscal	418
5.	Litisconsórcio entre Ministérios Públicos	419
6.	As várias formas de assistência	425
	a) Os colegitimados	426
	b) Os indivíduos lesados	426
	c) Os terceiros	429

CAPÍTULO 19

Legitimação passiva

1.	Os legitimados passivos	431
a)	A regra geral	431
b)	O pedido declaratório incidental	431
c)	O Ministério Público como réu	432
d)	As autoridades no polo passivo	432
e)	A desconsideração da personalidade jurídica	433
f)	Entes sem personalidade jurídica	435
g)	A intervenção de terceiros	436
h)	A citação dos beneficiários do ato impugnado	436
2.	A substituição processual no polo passivo	439
3.	O Estado como legitimado passivo	443
4.	A responsabilidade solidária e a responsabilidade regressiva	446

CAPÍTULO 20

Interesse processual

1.	Interesse processual quanto ao Ministério Público	449
2.	Os demais legitimados	451
3.	A subsistência do interesse processual	453

CAPÍTULO 21

Unidade do Ministério Público

1.	Princípios institucionais	455
2.	As promotorias de Justiça	457
3.	Pluralidade ou unidade de agentes no feito	458
4.	Conflitos de atribuições	459
5.	Litisconsórcio de Ministérios Públicos	464

CAPÍTULO 22

Desistência da ação

1.	Generalidades sobre a desistência da ação civil pública	465
2.	Recusa ministerial em assumir a ação	468
3.	Homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público ..	469
4.	Desistência pelos demais legitimados ativos	470

CAPÍTULO 23**Desistência
pelo Ministério Público**

1. Igual tratamento processual para as formas de desistência 471
2. Homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público .. 474

CAPÍTULO 24**Desistência e renúncia do recurso**

1. Atos de desistência ou renúncia do recurso 477
2. Caráter excepcional dos atos 478
3. Efeitos 478
4. Desistência pelo Ministério Público 479
5. Oitiva do Conselho Superior do Ministério Público 480

CAPÍTULO 25**Transação e
compromisso de ajustamento**

1. Generalidades 483
 - a) A possibilidade de transigir..... 483
 - b) A criação do compromisso de ajustamento de conduta..... 486
 - c) O veto 487
 - d) As razões do veto..... 489
 - e) Conclusão..... 490
2. As partes no compromisso de ajustamento 491
3. Natureza jurídica 496
4. Características 500
5. Compromissos preliminares 502
6. Transações judiciais 504
7. A discordância dos interessados 505
8. Efeitos dos compromissos de ajustamento e das transações judiciais 508
9. Homologação pelo órgão colegiado competente 512
10. O cumprimento e a rescisão do compromisso de ajustamento.. 513

CAPÍTULO 26

Notificações, requisições e dever de informação

1.	As notificações.....	517
2.	As requisições.....	519
3.	As matérias sigilosas	521
4.	A requisição de informações eleitorais e bancárias.....	525
5.	Requisições à autoridade policial.....	528
6.	Desatendimento à requisição.....	528
7.	O particular e o acesso à informação	528
8.	A chamada <i>Lei da Mordaza</i>	529

CAPÍTULO 27

Inquérito civil

1.	Generalidades	535
2.	Instauração, competência e objeto	541
3.	Instrução e sigilo	545
4.	Conclusão do inquérito civil	550
5.	O arquivamento implícito	552
6.	Controle do arquivamento.....	554
7.	O arquivamento de outros inquéritos civis que não os da Lei n. 7.347/85.....	558
8.	Recursos no inquérito civil.....	559
9.	Compromisso de ajustamento	561
10.	Audiências públicas e recomendações	561

CAPÍTULO 28

Tramitação do inquérito civil no colegiado competente

1.	As providências prévias	563
2.	O arrazoamento pelas associações	564
3.	O arrazoamento pelos demais legitimados e por terceiros.....	565

- 4. A matéria regimental 566
- 5. A deliberação do colegiado 566

CAPÍTULO 29

Efeitos do arquivamento do inquérito civil

- 1. Generalidades 569
- 2. Compromisso de ajustamento 572
- 3. O arquivamento e a decadência 574

CAPÍTULO 30

Impedimento e suspeição

- 1. Distinções 577
 - a) Generalidades 577
 - b) Impedimento em sentido lato 577
 - c) Impedimentos e motivos de suspeição para fins processuais 579
- 2. Impedimento e suspeição nas ações civis públicas 580
 - a) Interesses transindividuais 580
 - b) Arquivamento do inquérito civil 582
 - c) Conversão em diligência 584
 - d) Aconselhamento às partes 585
 - e) Tomada de compromisso de ajustamento 587
- 3. Arguição do impedimento ou da suspeição 587
- 4. Incompatibilidade de acumular funções conflitantes 588

CAPÍTULO 31

Crime contra a Administração Pública

- 1. Os crimes do art. 10 da Lei n. 7.347/85 e do art. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89 589
- 2. Crítica aos institutos 592

CAPÍTULO 32

Liminares e recursos

1.	Distinções prévias	595
2.	O mandado liminar	600
3.	A proibição de concessão de liminar	601
4.	Impugnações à decisão sobre a liminar	605
	a) Impugnação à concessão da liminar	605
	b) Impugnação à denegação da liminar	612
5.	A reconsideração da liminar	613
6.	Os recursos em geral	614

CAPÍTULO 33

Multas

1.	As multas cominatórias	619
2.	Multa liminar	620
3.	Multa imposta em tutela antecipada	621
4.	Multa imposta na sentença	621
5.	Multas administrativas e multas impostas em compromisso de ajustamento	624

CAPÍTULO 34

Fundo para reconstituir o bem lesado

1.	A reparação de interesses difusos lesados	627
2.	O fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/85	628
3.	Os fundos semelhantes	630
4.	Fundo federal e fundos estaduais	630
5.	A participação de membros do Ministério Público	631
6.	As receitas do fundo	631
7.	As finalidades do fundo	632

CAPÍTULO 35**A reparação
das lesões individuais**

1. Generalidades 635
2. Perda do prazo para habilitação dos lesados 638

CAPÍTULO 36**Liquidação,
cumprimento da sentença
e execução**

1. A liquidação da sentença 643
2. O cumprimento da sentença no processo coletivo 646
 - a) Generalidades 646
 - b) O cumprimento da sentença e a impugnação 647
 - c) A execução provisória 652
3. A execução de título extrajudicial e os embargos 652
4. Observações comuns à liquidação e ao cumprimento da sentença 653
5. A presença de mais de um tipo de interesse transindividual 656
6. A escolha do foro pelo lesado individual 656
7. O foro para a liquidação e o cumprimento da sentença 658
8. Os autos em que se deve fazer a liquidação ou o cumprimento da sentença 658
9. A questão da competência territorial do juiz 661
10. A preferência das indenizações individuais 662
11. O papel do Ministério Público 664

CAPÍTULO 37**Coisa julgada**

1. A coisa julgada como fenômeno processual 667
2. Os supostos limites territoriais da coisa julgada 668
3. A coisa julgada em matéria de interesses transindividuais 672
4. Alcance das expressões *erga omnes* e *ultra partes* 675
5. A coisa julgada coletiva e as ações individuais 676

6.	Alguns exemplos de coisa julgada coletiva	678
7.	A coisa julgada coletiva segundo o resultado do processo	681
8.	Quadros sinóticos	681
9.	Apreciação conclusiva sobre a coisa julgada coletiva	683
10.	A reabertura da ação e a rescisão da coisa julgada	685
11.	A necessidade de mitigar a coisa julgada	689

CAPÍTULO 38

As custas e os demais encargos da sucumbência

1.	As custas e os encargos processuais	695
2.	Consequências processuais da sucumbência	696
3.	O Ministério Público, os honorários e a improcedência	702

CAPÍTULO 39

A prova e a avaliação dos danos

1.	Generalidades	707
2.	O ônus da prova	708
3.	As dificuldades na avaliação	713
4.	O papel da perícia	716

CAPÍTULO 40

Responsabilidade e culpa

1.	Responsabilidade com ou sem culpa	719
2.	Exclusão da responsabilidade	724
3.	O nexo causal	726
4.	A prescrição e a decadência	728
	a) Generalidades	728
	b) O meio ambiente	730
	c) O patrimônio público	731
	d) Os consumidores	733
	e) Os outros interesses transindividuais	734
	f) A suspensão da prescrição	734

CAPÍTULO 41**Responsabilidade estatal**

1. O Estado como causador do dano a interesses transindividuais..... 737
2. O Estado no polo passivo da ação 738

CAPÍTULO 42**Responsabilidade dos
agentes públicos**

1. A responsabilidade dos agentes públicos e dos agentes políticos.. 741
2. A responsabilidade do membro do Ministério Público 743
3. A questão da responsabilidade por culpa do membro do Ministério Público 746
4. A atividade opinativa do membro do Ministério Público 749
5. A ação de responsabilidade civil 750
6. A denúncia da lide 752
7. A responsabilização de membro do Ministério Público por medida provisória 753
8. Conclusões..... 756

TÍTULO IV**A DEFESA****DE OUTROS INTERESSES****DIFUSOS E COLETIVOS****CAPÍTULO 43****Defesa das pessoas com deficiência**

1. O princípio da igualdade 759
2. A defesa da pessoa com deficiência..... 766
3. A questão terminológica 770

4.	Princípios, diretrizes, objetivos e equiparação de oportunidades	771
5.	A acessibilidade em geral	771
6.	O mercado de trabalho	772
7.	A pessoa com deficiência e o Código Civil.....	777

CAPÍTULO 44

Defesa dos investidores no mercado de valores mobiliários

1.	O Ministério Público na defesa dos investidores	779
2.	Limites para a atuação ministerial.....	781
3.	A prescrição e a decadência	782

CAPÍTULO 45

Defesa da criança, do adolescente e do jovem

1.	A defesa de interesses difusos e coletivos na área de proteção à infância e à juventude.....	783
2.	A competência para a ação civil pública.....	786
3.	Hipóteses de ações civis públicas.....	788

CAPÍTULO 46

Defesa da ordem econômica e financeira

1.	Generalidades	793
2.	Hipóteses de ações civis públicas.....	797

CAPÍTULO 47

Defesa da ordem urbanística

1.	Generalidades	799
2.	A defesa dos interesses transindividuais ligados ao urbanismo	802

CAPÍTULO 48**Defesa das pessoas idosas**

1. Generalidades 805
2. A política nacional do idoso 807
3. O Estatuto do Idoso 810
4. O Ministério Público e as pessoas idosas 814

CAPÍTULO 49**Defesa de grupos étnicos,
religiosos e das minorias**

1. A democracia e seus problemas 819
2. O respeito a grupos étnicos, religiosos e minorias 822
3. A chamada *discriminação positiva* 824
4. A defesa dos interesses transindividuais ligados às minorias 827

CAPÍTULO 50**Defesa das mulheres**

1. Generalidades 831
2. O princípio da igualdade 832
3. A defesa de interesses transindividuais 834

CAPÍTULO 51**Defesa dos contribuintes**

1. Generalidades 837
2. A defesa coletiva do contribuinte 837

CAPÍTULO 52**Defesa de qualquer interesse transindividual**

1. Generalidades 845
2. A vedação de tutela coletiva 847
3. A defesa de interesses difusos ou coletivos 851
4. A defesa de interesses individuais homogêneos 852

TÍTULO V

CONCLUSÕES

CAPÍTULO 53

Síntese dos principais pontos do trabalho.....	857
---	------------

ANEXOS

LEGISLAÇÃO

1. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985	863
2. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC, arts. 81-104) ...	869

RESOLUÇÃO

Resolução n. 23 do CNMP, de 17 de setembro de 2007	875
--	-----

SÚMULAS

Súmulas do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.....	883
---	-----

NORMAS REGIMENTAIS

Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público Do Estado de São Paulo (arts. 220-262).....	909
---	-----

MODELOS

1. Portaria inicial de inquérito civil	921
2. Compromisso de ajustamento	923
3. Promoção de arquivamento de inquérito civil	925
4. Petição inicial de ação civil pública (meio ambiente)	927
5. Petição inicial de ação civil pública (consumidor)	929
6. Quesitos para perícias ambientais mais comuns	931
<i>Bibliografia específica</i>	933
<i>Índice alfabético-remissivo</i>	947